

UNE DIMENSION EUROPÉENNE EN SOUFFRANCE

*par Jacques Dughera **

*Existe-t-il une « Europe de l'insertion par l'emploi » ?
Rien n'est moins sûr.*

Ce qui s'est joué depuis les années 1990 en ce domaine l'a été sur deux terrains : celui du soutien des institutions européennes, et de leurs concours financiers, aux structures d'insertion ; celui de leurs relations mutuelles par delà les frontières. Sur ces deux plans, les avancées sont partielles, voire sujettes à interrogations.

Une marginalisation

En ce qui concerne la politique et l'« appareillage institutionnel » de la Commission européenne en direction de ces initiatives, au demeurant très hétérogènes dans l'Europe des Quinze, le début des années 2000 a été marqué par la suppression de la Direction Générale chargée, parmi d'autres dossiers, de l'économie sociale (DG XXVIII). Avec elle a disparu un aiguillon des institutions de l'Union, un sous-ensemble de la Commission favorable à une certaine inventivité socio-économique, notamment à partir des attentes et des potentiels des citoyens en difficulté. Le discours dominant qui consistait à argumenter que l'économie sociale devait désormais être transversale au sein des programmes et fonds structurels européens produit la marginalisation de cette thématique. La mesure 10 du FSE ainsi, lorsqu'elle est mise en application dans les États membres, comporte très peu de projets.

Le contexte de l'élargissement de l'Union à de nouveaux membres, avec son immense complexité et les turbulences qu'il génère, conduit aussi l'administration européenne à appuyer davantage qu'en d'autres périodes ce qui correspond pour elle à des repères familiers et stables. Ses capacités de soutien aux innovations sociales des divers pays-membres en sont relativement inhibées. Seules se trouvent donc relayées ou dotées de moyens par la Commission et sa Direction Générale des Affaires Sociales des pratiques d'appui à l'insertion inscrites dans les politiques publiques, tant celles des États-membres que des collectivités territoriales. Cette nationalisation ou municipalisation des initiatives ne peut que marginaliser, à l'échelle de l'Union, l'approche française de l'IAE, très fortement imprégnée d'initiatives privées d'entrepreneurs sociaux, qui n'existe à l'identique dans aucun autre Etat, sauf en Belgique.

** Secrétaire Général
du CNIAE*



De plus, un certain nombre de signes permettent de percevoir le poids pris dans plusieurs États-membres, et dans les débats des « Quinze », par une tendance de fond : celle d'une progressive privatisation de la composante « placement » des services publics de l'emploi. En Italie, l'opposition syndicale aux réformes de la politique de l'emploi et de la législation du travail, proposées par le gouvernement Berlusconi début 2002, porte en filigrane sur ce point, au-delà de la modification symbolique de l'article 18 du statut des travailleurs. En Espagne ou en Belgique, des propositions sont émises en ce sens. Cette tendance correspond à la crise plus globale en Europe du concept de service public et à l'acharnement ultra libéral contre tout ce que peut encore signifier l'État providence.

Mais cette tendance à la privatisation du service public de l'emploi ne peut être que menaçante pour les pratiques d'IAE. Ces dernières, pour se développer et réussir, ne peuvent se passer à la fois d'un partenariat fort avec le service public de l'emploi, préoccupé du sort des plus faibles sur le marché du travail et d'un co-financement de l'Etat à travers sa politique d'emploi. À l'échelle de l'ensemble de l'IAE en France, celui-ci est d'ailleurs assez réduit (150 millions d'Euros), ce qui automatiquement pénalise ce secteur dans l'accès aux ressources européennes, évaluées en contrepartie de l'engagement public national.

Un appui financier sélectif

C'est sur cette toile de fond que s'est progressivement mis en place un soutien financier du Fonds Social Européen à certaines structures et initiatives d'insertion. Celui-ci s'est accéléré durant la programmation en cours qui se termine en 2006. Ainsi plus de 27 millions d'Euros sont apportés par le Fonds Social Européen aux Entreprises d'Insertion. Mais ce dispositif est très lourd sur le plan comptable et administratif pour ces entreprises, avec son exigence de « traçabilité » des financements européens et ses exigences de rapports de bonne utilisation. Seules des structures d'insertion titulaires d'un volume d'affaires et de trésorerie importants peuvent donc assumer le traitement et les délais de paiement de leurs subventions européennes. L'attribution de ces financements européens pour le lancement d'une structure ou d'une activité, de façon décroissante et sans assurance quant au relais pris par des financements nationaux, est un risque pour l'entrepreneur social que le service public de l'emploi ne devrait pas faire supporter à ces initiatives. Cette « sélection par la taille » et cette difficulté d'aider au démarrage de structures sont inévitablement défavorables aux initiatives les plus innovantes. La mécanique administrative vient en quelque sorte renforcer le « conformisme » actuel des soutiens de l'Union européenne aux organisations d'insertion. Et ce n'est pas le programme EQUAL, qui place la barre des partenariats de dévelop-

pement à des niveaux tels qu'il élimine les petites associations, qui rééquilibre cette tendance.

Il est à relever, également, que les « têtes de réseaux » de l'IAE (Comité de Liaison des Régies de quartier, Coordination des Associations Intermédiaires, Comité national des Entreprises d'Insertion, FNARS), de même que les Plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) bénéficient d'un co-financement européen croissant. Mais là aussi, le retrait programmé du FSE après 2006 ne risque-t-il pas de porter un coup fatal à plusieurs de ces structures, alors que, confrontées aux mêmes exigences au plan comptable et administratif, elles ont dû recruter en conséquence ? Il faut toutefois ajouter que, sur l'initiative du CNIAE, l'État a récemment accepté de se réengager dans le soutien aux têtes de réseau de l'IAE.

Une concertation fragile

Il faut aussi préciser, qu'à l'initiative des réseaux de l'IAE, des concertations ou regroupements européens se sont mis en place ces dernières années. La liaison entre Entreprises d'Insertion au plan européen et l'Association européenne des Régies de quartier sont des exemples, certes limités mais relativement solides, d'une dynamique européenne autour des principes et des pratiques d'IAE. Ceci étant, les acteurs français de l'IAE tendent trop souvent à juger leurs dispositifs comme des acquis positifs. La précarité dans laquelle l'attitude des pouvoirs publics les a très souvent tenus, ainsi que la complexité, pour ne pas dire la rugosité, du dialogue entre organisations nationales diverses ont entrete nu ce repli. De fait, les SIAE françaises se sont rendues assez peu présentes aux travaux et aux actions de lobbying des deux organisations, dont on peut penser qu'elles rejoignent les finalités de l'IAE : la « Plate-forme européenne des Organisations Sociales » et le « Réseau européen contre la pauvreté » (EAPN).

Cela ne doit pas conduire à oublier les difficultés intrinsèques de constitution d'un mouvement européen de l'IAE. Ces difficultés renvoient en premier lieu à la dissemblance entre les situations nationales, tant au niveau des « cultures de la solidarité » qu'à celui des modes d'intervention des Etats, ou du secteur privé, face au chômage. Ainsi tel Etat aura-t-il tendance plus facilement à considérer comme handicapé toute personne en difficulté personnelle durable vis-à-vis de l'accès au travail. Tel autre ne fera aucune part, dans sa politique de l'emploi, au partenariat avec des organisations associatives... (voir encadré)

De fait, c'est la question du modèle de développement de l'IAE qui est désormais posée, avec l'échéance politique de 2004 au niveau européen, puis l'échéance financière en 2006, avec la fin de la programmation actuelle du FSE. De deux choses l'une :



VARIATIONS

Le dialogue franco-italo-néerlandais animé par le COORACE au cours de l'année 2000 à propos de l'intérim d'insertion a démontré des approches différentes. Pas plus les chômeurs de longue durée que les immigrés en difficulté d'insertion ne figurent par exemple comme publics-cibles des coopératives sociales italiennes ; le dispositif d'« intérim social » des Pays-Bas (START Réintégration) est ouvert explicitement aux « personnes désadaptées à leur poste de travail ou demandeurs d'emploi de longue durée », sans mention d'autres difficultés d'ordre social.

En ce qui concerne les intervenants des structures d'insertion, en particulier les bénévoles, les variations sont également importantes.

Les réglementations en matière d'intérim sont également différentes :

Aux Pays-Bas, la loi de janvier 1999 impose à l'entreprise, après trois missions d'intérim d'une certaine durée de travail temporaire, une embauche en contrat à durée indéterminée. Les droits des intérimaires sont liés à la phase dans laquelle ils se situent. Plus on reste dans le travail temporaire, plus la personne employée acquiert de droits, y compris celui de la sécurité juridique. L'entreprise de travail temporaire sous statut de fondation Start (1) emploie ainsi 16 000 salariés en contrat à durée indéterminée sur ses 50 000 employés.

En Italie, la double qualité de salarié coopérateur dans les quatre-vingt dix agences d'Obiettivo Lavoro donne une sécurité plus importante que le seul contrat de mission des entreprises de travail temporaire d'insertion françaises.

(1) Depuis 1997-1998, au titre de son activité « ordinaire » de travail temporaire, START a ouvert un certain nombre d'agences dans plusieurs autres pays d'Europe.

Ou l'Etat français, avec le soutien d'autres pays membres et de l'ensemble des acteurs de l'IAE, fait prendre en compte l'IAE comme partie intégrante du modèle social européen, et, dans ce cas, il pourrait y avoir un ajustement financier possible au niveau européen, en fonction des évolutions politiques de l'Europe.

Ou la politique d'IAE demeure une politique franco-française et dans ce cas il convient de poser la question du réengagement financier de l'Etat et des collectivités territoriales, l'apport européen ne pouvant être que subsidiaire et additionnel.

Jacques Dughera